



Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: jorgen.sundin@regeringskansliet.se

Yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur (M2022/01470)

Sammanfattning

Länsstyrelsen ser att det finns ett stort behov av att restaurera natur. Tempot för att nå uppsatta mål behöver öka; såväl regionalt som nationellt och globalt om vi ska kunna rädda den biologiska mångfalden och långsiktigt ha stabila ekosystem som kan förse oss med tjänster. Dock ser vi stora utmaningar i genomförande, förankring och finansiering av åtgärderna i den föreslagna förordningen.

- Vi anser att förslaget på ett betydande sätt kan förbättra förutsättningarna att nå generationsmålet samt flera av de svenska miljö kvalitetsmålen. Restaurering i odlingslandskapet kräver satsningar på djurhållning vilket kan bidra till jordbrukets utveckling.
- Påverkan på ägande- och brukanderätten behöver utredas. Ekonomisk kompensation till enskilda markägare som drabbas oproportionerligt mycket behöver också klarläggas.
- Länsstyrelsen bedömer att förslaget till förordning kommer att kräva en långsiktig och kraftigt förstärkt finansiering. Detta för att kunna genomföra och koordinera åtgärder, men inte minst för att det krävs mycket förankringsarbete och dialog med markägare.
- Det är viktigt att kulturmiljöperspektivet införlivas i förslaget.
- Vi har idag brist på kunskap om arealer av livsmiljöer och populationsstorlekar hos arter. Dock har vi tillräckligt stor kunskap för att kunna påbörja arbetet.
- Vi har vissa synpunkter på indikatorerna för pollinatörer, jordbruksfåglar och skogsekosystem.
- Det är viktigt att utreda eventuella motstående intressen som kan uppstå med avseende på bl.a. Sveriges livsmedels- och skogsproduktion och den nationella livsmedelsstrategin. Det är tydligt att det inte handlar om motstående intressen i det långa perspektivet, men det är viktigt att förstå att konflikter kommer att kunna uppstå i ett kortsiktigt perspektiv.

Bakgrund

Länsstyrelsen svarar på Miljödepartementets remiss om EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur. Förslaget är del av EU:s gröna giv och innehåller bindande mål för medlemsstaterna om restaurering av ekosystem. Åtgärderna bör senast 2030 omfatta minst 30 % av EU:s land- och havsareal och senast 2050 alla ekosystem som är i behov av restaurering.

Några av utgångspunkterna i förslaget till förordning är följande:

- Unionen har inte uppfyllt det frivilliga målet om att återställa minst 15 % av skadade ekosystem fram till 2020, därför behövs rättsligt bindande och ekosystems specifika mål.
- Förlusten av biologisk mångfald är gränsöverskridande och därför krävs åtgärder på EU-nivå.
- Ekosystem kan, om deras tillstånd är gott, ta upp och lagra stora mängder koldioxid och kraftigt bidra till att minska klimatförändringens effekter. Förslaget förväntas leda till färre översvämningar, färre perioder med torka, bättre grundvattenbildning och längre perioder med vatten i markerna.
- Restaurering av ekosystem är avgörande för att bidra till kampen mot klimatförändringen och också för att minska riskerna för en tryggad livsmedelsförsörjning. Det finns belegg för att restaurering av jordbruksekosystem har en positiv inverkan på livsmedelsproduktiviteten på lång sikt. Jordbruksekosystem i gott tillstånd tillhandahåller säkra, hållbara och näringsrika livsmedel till överkomliga priser. De ökar jordbrukets motståndskraft mot klimatförändringar och miljörisker samtidigt som de skapar arbetstillfällen.
- Skogsekosystem i gott tillstånd skapar stor nytta. De tillhandahåller t.ex. virke, fiber och livsmedel, de fångar in och lagrar koldioxid, stabiliserar marken, renar luft och vatten och minskar effekterna av naturkatastrofer som skogsbränder och skadegörare.
- Marina ekosystem som bibehålls i gott tillstånd bidrar i hög grad till den biologiska mångfalden genom att erbjuda viktiga lek- och yngelplatser för fisk och hälsosamma livsmedel från havet. Friska marina ekosystem begränsar också klimatförändringarna genom att minska naturkatastrofernas effekter vid kusterna.
- Restaurering av ekosystem, i kombination med insatser för att minska handel med vilda djur och växter, kommer att bidra till att förebygga och bygga upp motståndskraft mot framtida zoonoser (d.v.s. minskar risken för framtida pandemier).

- Fördelarna med restaureringarna beräknas till 1 860 miljarder euro, kostnaderna beräknas till 154 miljarder euro.

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen ser att det finns ett stort behov av att restaurera natur. Tempot för att nå uppsatta mål behöver öka, både regionalt, nationellt och internationellt. Forskning visar tydligt att ekosystem i balans är mer motståndskraftiga mot förändringar, och att ekosystem i gott tillstånd har störst potential att fånga in och lagra koldioxid samt förebygga och minska effekterna av klimatförändringar.

Den biologiska mångfalden minskar. Det gäller såväl globalt som i Sverige och det gäller också regionalt i Kalmar län. Den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen i länet visar att de åtgärdsprogram som tagits fram och åtgärder som genomförts inte har lyckats hejda förlusten av biologisk mångfald. Nuvarande styrmedel för att bromsa förlusten av biologisk mångfald är inte tillräckliga. Länsstyrelsen ser därför positivt på att EU-kommissionen nu föreslår ett instrument som börjar gälla snabbt och att målen blir konkreta, rättsligt bindande och tidsatta. Dock ser vi stora utmaningar i genomförande, förankring och finansiering av åtgärderna i den föreslagna förordningen.

Det är viktigt att utreda eventuella motstående intressen som kan uppstå med avseende på bl.a. Sveriges livsmedels- och skogsproduktion och den nationella livsmedelsstrategin. Det är tydligt att det inte handlar om motstående intressen i det långa perspektivet, men det är viktigt att förstå att konflikter kommer att kunna uppstå i ett kortsiktigt perspektiv.

Länsstyrelsen Kalmar län ser även positivt på förslaget i sin roll som vattenmyndighet. Förslaget ligger i linje med vattenmyndighetens åtgärder i Åtgärdsprogram 2022–2027. Stora investeringar kommer att behöva göras inom vattenförvaltningen för att nå och/eller bibehålla miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten. Vi tror att EU-kommissionens förslag, om det implementeras i Sverige, kommer att bidra till att målen inom vattenförvaltningen också nås. För att förenkla implementeringen är det därför viktigt att de åtgärder som beskrivs i EU-kommissionens förslag synkas med vattenförvaltningens redan pågående arbete. Detta gäller både åtgärder och uppföljning av åtgärder genom övervakning. Det är också centralt att arbete som behöver göras i samband med implementeringen av EU-kommissionens förslag kommer i gång så fort som möjligt så att Sverige är med redan från början. Detta underlättar för genomförande och synkning med andra direktiv och myndighetsuppdrag framöver. Annars finns det risk att arbetet blir haltande, vilket Vattenmyndigheten har tidigare erfarenhet av i och med implementeringen av vattendirektivet.

Finansiering

Att ha tillgång till mark är helt avgörande för att nå de högt ställda ambitionerna i förslaget till EU-förordning. Utan områdesskydd eller någon annan form av avtal med markägare är det mycket svårt att få åtkomst till den mark som ska restaureras. En stor andel av de marker som berörs av förslaget ägs av privatpersoner. I många fall är markinnehavet helt avgörande för dessa privatpersoners försörjning, till exempel genom att de bedriver jordbruk eller skogsbruk. För att kunna leva upp till de högt ställda ambitionerna i förslaget krävs att alla hjälps åt. Det behöver skapas ett engagemang hos alla markägare, såväl privata som större skogsbolag, kommuner, stift och andra myndigheter. För att detta ska kunna bli möjligt behöver starka ekonomiska incitament införas så att det helt enkelt blir mer lönsamt att göra åtgärderna än att låta bli. Hur ägande- och brukanderätten kommer att påverkas behöver utredas vidare. Det är också viktigt att tydligt peka ut vem som ska bekosta åtgärderna samt vilka ersättningar som finns att tillgå, med tanke på de stora inskränkningar som i vissa fall kan komma att krävas i privata näringsidkares verksamhet.

Förslaget till förordning är omfattande och ambitiöst. Det kommer att krävas stora insatser för att göra tillräckligt mycket inom utsatt tid. Länsstyrelserna har organisation och kompetens för att ta fram restaureringsplaner, genomföra restaureringar och följa upp åtgärderna. Idag är det främst personresurser som begränsar arbetet med att restaurera naturtyper. Därför bedömer vi att det krävs en kraftig ökning av resurser för att målen ska kunna uppnås. Det gäller till exempel extra resurser för personal, samverkansprocesser, faktiska åtgärder, uppföljning, intrångsersättningar och olika restaureringsbidrag som enskilda kan söka. Det krävs också väl fungerande samordning och stöd från de nationella myndigheterna.

Vidare anser vi att det krävs en långsiktighet i finansieringen för att olika aktörer ska våga planera och genomföra åtgärder. Planering, genomförande och uppföljning av restaureringsåtgärder tar tid. De ettåriga budgetar vi har idag fungerar dåligt för denna typ av verksamhet. För att restaureringarna ska bli effektiva är det därför avgörande med en långsiktighet i finansieringen, något som inte finns idag.

Brist på kulturmiljöperspektiv

Enligt förslaget i förordningen ska det bidra till en kontinuerlig, långsiktig och varaktig återhämtning av biologiskt rik och motståndskraftig natur i både land- och vattenområden. Detta ska ske genom restaurering av ekosystem, livsmiljöer och arter. De förändringar som har skett i landskapet beror i huvudsak på mänsklig påverkan. Det

betyder att åtgärder som innebär återställande av natur också måste utgå ifrån att förändringarna påverkar miljöer av kulturhistoriskt intresse. Vi bedömer därför att en nationell restaureringsplan som inte innehåller hänsyn, tydliga avvägningar och bestämda mål gällande kulturmiljöer riskerar att påverka vissa kulturmiljöer negativt. Restaurering i odlingslandskapet och ofta också i skogslandskapet kan dock ge positiva effekter på kulturmiljön om de genomförs med eftertanke. Den aktuella förordningens förslag till budget tar i detta förslag inte hänsyn till kulturmiljöfrågor vilket återigen skapar tröghet i systemet.

I förslaget nämns att målkonflikter behöver hanteras. Dock nämns ingenting om den hänsyn till kulturhistoriska värden som i många fall kommer att krävas på grund av gällande skrivningar i miljöbalken och kulturmiljölagen. Det är viktigt att denna kunskap finns med tidigt i planeringsprocessen, annars riskerar man att både fördröja och fördyra restaureringar av ekosystem. Konsekvensbedömningen för förordningen saknar kulturmiljöaspekten helt. Detta är ett stort problem eftersom det är mycket troligt att kulturmiljöer kommer att beröras i stor omfattning. Det är ett gammalmodigt synsätt att inte koppla ihop natur och kultur, det är uppenbart att de nästan alltid hänger ihop. Förordningen borde också kopplas till EU:s kulturmiljöpolitik.

Kunskapsbrist

Enligt förslaget ska restaureringsåtgärderna omfatta minst 20 % av EU:s land- och havsarealer år 2030. Senast 2050 ska alla ekosystem som är i behov av restaurering omfattas.

Vi har ännu inte all kunskap om alla miljöer och vi kan idag inte identifiera alla aktuella områden eller habitat för restaurering geografiskt. Särskilt stor brist på kunskap har vi när det gäller naturtyper som inte har god status, det vill säga just de miljöer som är i störst behov av restaurering. Ytterligare fokus på att inventera och kartlägga status av både terrestra och akvatiska miljöer behövs. Dessutom behöver en inledande, översiktlig analys göras, för att se hur stora arealer som skulle omfattas av restaureringar i enlighet med planens mål. En översiktlig analys av areal är också nödvändig för att avgöra om restaurering är genomförbar inom tidsplan. Detta inte minst med tanke på motstående mål och intressen som exempelvis återvätning av torvmarker kontra livsmedelsförsörjning och skogsproduktion. En stor del av de torvmarker som dikats för jordbruksändamål används fortfarande för odling och livsmedelsproduktion. Om förordningen antas konstaterar vi att det också kommer att krävas en översyn av till exempel markavvattningssystem.

Även om kunskapen om arealer inte alltid är tillräcklig så har vi ofta stor kunskap om var och i vilka naturtyper det finns stora restaureringsbehov.

Därför är det viktigt att de kunskapsbrister som finns inte hindrar oss från att restaurera livsmiljöer. Förslaget poängterar att restaureringstakten ska öka, samtidigt som livsmiljöer som idag har ett gott tillstånd inte ska försämrats. Brist på kunskap om arealer får inte stå i vägen för detta. Förslaget måste dock anpassas efter dagens kunskapsnivå. Det måste finnas möjlighet att förändra restaureringsplanerna allt eftersom vi får bättre kunskap både om arealer av livsmiljöer och ekosystem, inte minst med tanke på klimatförändringarna.

Detaljerade synpunkter

Artikel 4 och 5 – Restaurering av terrestra, kustnära och sötvattens- och marina ekosystem

I det svenska naturvårdsarbetet utförs restaurering av natur i större skala i princip alltid inom skyddade områden. Utan områdesskydd eller någon annan form av avtal med markägare är det mycket svårt att få åtkomst till den mark som ska restaureras. Att skydda ett område är oftast en tidskrävande och kostsam process. Det gör att det kan bli svårt att planera för restaureringsåtgärder i tillräckligt stor utsträckning fram till 2030, särskilt i de skogliga naturtyperna. Här är det viktigt att staten går före och tar ett extra stort ansvar för åtgärder i det stora innehavet av mark som är knutet till statliga verk och bolag, samt avsättning av naturreservat och nationalparker på statlig mark.

Inom det öppna landskapet är det både brist på areal och brist på kvalitet som gör att livsmiljöerna inte når god status. Såväl igenväxning som för hård hävd är ett stort bekymmer i betesmarker. Gemensamt för miljöerna i det öppna landskapet är att det finns ett behov av skötsel efter en restaurering. Det finns stora behov av att göra engångsinsatser för att restaurera öppna marker, men behovet av (efterföljande) skötsel är ofta om möjligt ännu större. Det kan i vissa fall till och med kosta mer att upprätthålla skötseln av öppna marker än att göra själva restaureringsåtgärden. Vi ser samtidigt att denna satsning kan gynna svenska lantbruk.

På länsstyrelsen arbetar vi sedan många år med olika former av åtgärder för att återställa och restaurera akvatiska system, både limniska och marina. Det handlar exempelvis om att åtgärda vandringshinder, stärka konnektiviteten för vandrande fisk, stärka fiskpopulationer, återskapa våtmarker, återskapa skogens vatten, restaurera marina habitat genom skonsam muddring av sediment, testa metoder för restaurering av marin vegetation (ålgrens, kransalger, tång) och kalkning av försurade vatten. Några exempel på aktuella och pågående projekt är Life Connects, GRIP on Life (båda är EU-finansierade projekt), biologisk återställning,

kalkning, NAP (Nationell plan för moderna miljövillkor) och LOVA (lokala vattenvårdsprojekt). Trots detta arbete kommer vi troligen inte att uppnå den areal som förslaget omfattar (30% till 2030) (analys saknas).

För marina miljöer har arbetet med restaurering inte kommit lika långt som för limniska miljöer, det finns ännu inte lika stor ”verktygslåda” som för limniska miljöer. Arbetet med att restaurera och återställa marina miljöer behöver utvecklas och nya metoder testas. Det arbetet involverar många aktörer; myndigheten, forskare, universitet, kommuner, företag med flera. Merparten av de marina miljöerna når inte god status i dag, vilket beror på storskaliga förändringar i ekosystemet. Exempel på det är övergödning och klimatförändringar, samt storskaligt fiske som orsakar ekologisk kollaps av viktiga fiskpopulationer.

Robusta fiskbestånd med normal längdfördelning och kondition är helt nödvändigt för att Östersjöns marina miljöer ska uppnå god status. Fiskbestånden i Östersjön behöver förutom fortsatta insatser för att återskapa konnektivitet i vattendrag, lek- och uppväxtområden även en modern ekosystembaserad fiskförvaltning med hänsyn till Östersjön som helhet. Detta gäller främst rovfiskar (abborre, gädda, torsk, lax, öring) men även sill/strömning. Inom dagens förvaltning behandlas arter, kust och utsjö var för sig vilket får förödande konsekvenser.

Som kommissionen skriver i förslaget går restaureringar hand i hand med skydd och underhåll. I första hand bör fokus vara på hållbar planering för att undvika exploatering och fragmentering av limniska och marina miljöer. Förutom fokus på restaurering måste ett starkt, riktat arbete mot att skydda och bevara arter samt habitat parallellt fortsatt vara prioriterat. Kustlänsstyrelserna har tagit fram gemensamma planer, med mål och prioriteringar, för marint områdesskydd. Målbilden är minst 30% skyddad marin miljö till 2030, i ett representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk.

Artikel 6 – Restaurering av urbana ekosystem

Länsstyrelsen instämmer i slutsatsen att träd och andra grönområden i stadsmiljöerna är viktiga. Förslaget fokuserar främst på kvantiteten av dessa grönområden. Det är viktigt att de åtgärder som görs gynnar ekosystemtjänster och livsmiljöer för biologisk mångfald i så hög grad som möjligt även i städerna. Därför behövs någon form av riktlinjer kring vilken kvalitet som behöver uppnås. Det är också angeläget att åtgärder i stadsmiljöer inte leder till ökad användning av främmande arter.

Artikel 7 – Restaurering av naturlig konnektivitet hos vattendrag och naturliga funktioner hos tillhörande svämplan

Enligt denna artikel ska 30 % av den nationella referensarealen vara restaurerad senast 2030 och 90 % senast 2050. I EU är målet att restaurera minst 25 000 kilometer vattendrag till år 2030.

Länsstyrelsen har dokumenterat och kulturhistoriskt värderat miljöer kring vandringshinder (barriärer) i länets alla större vattendrag. Urvalet har byggts på de vandringshinder som registrerats inom biotopkarteringen. Resultatet visar att av de 555 dammar och andra vandringshinder som dokumenterats ligger över 50%, eller 292 stycken, där det förekommit någon form av vattenverksamhet före 1850. På dessa platser kan det alltså finnas lämningar som har ett skydd enligt kulturmiljölagen. Detta resultat visar på behovet av att ha en väl utvecklad beredskap kring att hantera de kulturhistoriska värden som ofta finns i anslutning till barriärer i vattendragen.

Artikel 8 – Restaurering av populationer av pollinatörer

Värdet av insekters pollinering av grödor uppskattas till 5 miljarder euro per år i EU. Länsstyrelsen instämmer i att det är nödvändigt att vända minskningen av pollinatörer till år 2030. För att veta om vi har vänt minskningen senast 2030 krävs dock kunskap om hur stora populationerna är idag. Den kunskapen har vi ännu inte i Sverige. Däremot vet vi att pollinatörernas livsmiljöer försvinner när småbiotoper tas bort, bekämpningsmedel sprids eller när igenväxning sker.

Det krävs mer än övervakning av pollinatörer och generella åtgärder för att trenden ska vändas. Därför behövs därför även tydliga mål kopplade till restaurering av livsmiljöer för pollinatörerna. Det kan till exempel handla om tillgång på boplatser (åkerrenar, blottad sand, död ved m.m.) och föda (tillgång till pollen- och nektarrika växter).

I Sverige har vi haft en treårig regeringssatsning kring pollinatörer som avslutas i år (2020–2022). Satsningen har fokuserat på faktiska åtgärder och information. Tack vare detta har vi på länen fått stor kunskap om och god erfarenhet av restaureringsåtgärder för dessa viktiga insekter. Det är mycket viktigt att satsningen inte avslutas nu när arbetet äntligen kommit i gång på allvar. Tre år av riktade åtgärder räcker inte på långa vägar för att vända den nedåtgående trenden.

Artikel 9 – Restaurering av jordbruksekosystem

Utvecklingen för den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet går åt fel håll och miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap nås inte. Vi instämmer därför i att det behövs fler åtgärder i jordbrukslandskapet.

Förslaget anger tre index för att bedöma framgången av åtgärderna; gräsfjärilar, lager av organiskt kol och andel jordbruksareal med

landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald. Till det kommer ett index baserat på jordbruksfåglar. Minst 10 av de 15 arter som nämns på den svenska listan är flyttfåglar. Kvaliteten på fåglarnas häckningsmiljöer är tveklöst viktig för häckningsframgången och därmed hur många ungar som blir flygga. Dock kan vi inte styra över vad som händer fåglarna under flyttning och övervintring. Det gör att det är extra viktigt att detta arbete genomförs i hela EU. Urvalet av fågelarter gör också att man helt missar jordbruksmarkens betydelse för fåglar som inte häckar i dessa miljöer. Jordbruksmarken är till exempel mycket viktig för stora mängder rastande gäss, svanar och tranor. Att åtgärder behöver göras i Sverige för att gynna fågelarter i jordbrukslandskapet råder det dock ingen tvekan om.

Artikel 10 – Restaurering av skogsekosystem

Inte heller miljömålet Levande skogar nås i Kalmar län. Det är därför viktigt att öka åtgärderna för att stärka den biologiska mångfalden i skogen. Sex olika indikatorer föreslås för att mäta att skogsekosystem restaureras. Varje medlemsstat ska fastställa tillfredsställande nivåer av indikatorerna död ved, andel skog med olikåldrig struktur, konnektivitet, index för skogsfåglar och lager av organiskt kol. Länsstyrelsen saknar indikatorer för skoglig kontinuitet respektive flerskiktade skogar, faktorer som är viktiga för många hotade arter i skogen.

Artikel 11–16 – Nationella restaureringsplaner

De nationella restaureringsplanerna kommer att bli mycket viktiga underlag för prioritering av insatser och för möjligheten att nå restaureringsmålen. Länsstyrelsen anser att kopplingarna till arbetet med grön infrastruktur skulle kunna vara tydligare i förordningen och även kunna inkluderas i flera av målen. Grön infrastruktur är ett viktigt prioriteringsverktyg för att restaurera de marker som skulle kunna ge störst nytta för ekosystemen.

Som tidigare konstaterats så måste en restaureringsplan kunna vara adaptiv och uppdateras då ny kunskap eller erfarenheter blir tillgängliga. För en del av det akvatiska arbetet finns det redan nationella ansatser till restaureringsplaner, exempelvis för arbetet med NAP, samt genom Havs- och vattenmyndighetens initiativ till ”projektbanken”. Detta nationella arbete kan ses som en start, men behöver utvecklas och förstärkas vidare, om målet enligt förslaget ska kunna nås.

Kapitel IV – Övervakning och rapportering

Enligt artikel 18 ska medlemsländerna varje år, från det att förordningen trätt i kraft, rapportera vilka arealer som är under restaurering och vilka barriärer i vattendrag som avlägsnats. Var tredje år ska en fördjupad rapportering utföras med start 2031. Länsstyrelsen anser att rapportering är viktig. Den behöver dock utformas så att rapporteringen inte blir en

administrativ börda som tar resurser från de faktiska restaureringsåtgärderna.

De som har medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Peter Sandwall med Helena Lager, Naturskyddsenheten, som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Rita Jönsson, Vattenenheten, Martin Unell, chef Naturskyddsenheten, Christofer Osbeck, Vattenmyndigheten för Södra Östersjön, Daniel Tedenlind och Per Lindegård, Kulturmiljöenheten, Åsa Johansson, chef Naturskötselenheten, Robert Simonsson, Naturskötselenheten och Karl Nordström, chef Landsbygdsenheten, deltagit.

Kopia till

jorgen.sundin@regeringskansliet.se